



Baština Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

DIJALOG 1-2, 2018. Časopis za filozofiju i društvenu teoriju

Kukić, Slavo; Mujkić, Asim

2018

Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

<https://bastina.anubih.ba/items/cd8fbc97-c754-4ac9-89d2-3a15d9c756f9>

Preuzeto s Baštine Akademije nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine

<https://bastina.anubih.ba/>

Dejtonski ustav – temelji, ograničenja, mogućnosti

SAŽETAK

Potpisivanjem Dejtonskog mirovnog sporazuma potvrđena je državnost BiH, odnosno njen državnopravni kontinuitet, što referira na član I Ustava BiH: “Bosna i Hercegovina nastavlja svoje postojanje po međunarodnom pravu kao država...”. Isto je učinjeno kroz druge međunarodne sporazume, poput Sporazuma o sukcesiji (2001) koji svjedoči o pet jednako suverenih država nasljednica bivše SFRJ. Ustavnim rješenjima je utvrđena institucionalna struktura, izvršena raspodjela nadležnosti, što uključuje i ekonomska pitanja, istaknut značaj poštivanja ljudskih prava – član II Ustava, te s tim u vezi direktne primjenjivosti odredbi Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, iz čega proizlazi obaveza svih institucija, ustanova i organa vlasti da ih primjenjuju. Dejtonski mirovni sporazum (Ustav) verificirao je ratne rezultate, a njegov sadržaj, pored navedenog, reflektira ostvareni interesni kompromis velikih sila. Bez obzira na navedeno ograničenje, kao i ona koja iz njega proističu, poput asimetričnog entitetskog uređenja – centralizacije u Republici Srpskoj i decentralizacije u Federaciji BiH, postoji niz mogućnosti za unapređenje stanja u Bosni i Hercegovini. Pri tome se posebno misli na bolju iskorištenost ustavnih odredbi (npr. o ombudsmenima), zatim na unapređenje normativnih rješenja, prioritarno u oblasti izgradnje poslovnog sistema, te na jačanje temeljnih karika društvenog sistema: kompetentnosti, konkurencije i odgovornosti. Naravno, sve navedeno treba posmatrati u kontekstu integracionog procesa – pridruženja Evropskoj uniji, kroz prihvatanje pravne stečevine EU, što neizostavno zahtijeva afirmaciju sadržaja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, posebno njegovog institucionalnog dijela. Akceptiranje novog – pravne stečevine EU, implicira obavezu čuvanja i poštivanja vlastitih tekovina, što u zbirnom izrazu treba da dovede do jačanja društvenih temelja, izraženih kroz vladavinu prava, a time i do ostvarenja ekonomskih i socijalnih ciljeva, viđenih kroz prizmu rasta životnog standarda, ostvarenja socijalne pravde i izgradnje društva znanja.

Ključne riječi: dejtonska rješenja, pravna načela, fer konkurencija, integracijski proces, institucionalno jačanje

* Redovni profesor, Pravni fakultet Univerziteta “Džemal Bijedić” u Mostaru, Edin.Rizvanovic@unmo.ba.

TEMELJI DRŽAVNOSTI

Naša budućnost temelji se na našoj prošlosti, a naša sadašnjost predstavlja refleksiju različitog poimanja prošlosti i projekcije budućnosti. Centralno mjesto, u tom smislu, trenutno pripada Dejtonskim mirovnim rješenjima, s ambivalentnim karakterom – istovremeno pripadajućoj zasluži za mir i ulozi glavnog krivca za ono što imamo. Pored mira, nesporni doprinos Daytonu je verificiranje državnopravnog kontinuiteta BiH – član I Ustava: “BiH nastavlja svoje pravno postojanje po međunarodnom pravu kao država” uz naznaku da je: “BiH demokratska država koja funkcioniра u skladu sa zakonom i na osnovu slobodnih i demokratskih izbora”. Historijski gledano, glavna referentna tačka u kontekstu državnopravnog kontinuiteta jesu odluke, odnosno postavke ZAVNOBiH-a, počev od ravnopravnosti naroda,¹ prava koja pripadaju BiH,² pa do modela teritorijalno-političkog ustroja vlasti.³ Potvrdu državnosti, osim u Daytonu, nalazimo i u nekim drugim veoma bitnim međunarodnim sporazumima. Jedan od njih je Sporazum o pitanjima sukcesije.⁴ U preambuli Sporazuma stoji da su: “Bosna i Hercegovina, Republika Hrvatska, Republika Makedonija, Republika Slovenija i Savezna Republika Jugoslavija, pet jednako suverenih država nasljednica bivše Jugoslavije”. Ova odredba se dovodi u kontekst rješavanja pitanja nasljedstva države, koja su proistekla iz raspada bivše SFRJ. U tom smislu nužno je izdvojiti još nekoliko odredbi, poput člana 8. SPS-a: “Svaka država nasljednica, na osnovu reciprociteta će poduzeti potrebne mjere u skladu sa internim zakonom da bi osigurala da se odredbe ovog sporazuma priznaju i sprovode u njenim sudovima, upravnim tribunalima i agencijama i da ostale države nasljednice i njihovi građani imaju pristup tim sudovima, tribunalima i agencijama” te člana 9. SPS-a: “Ovaj sporazum će države nasljednice implementirati u dobroj vjeri, u duhu Povelje Ujedinjenih

¹ Deklaracija o pravima građana BiH, na drugom zasjedanju ZAVNOBiH-a (Sanski Most, 30. 6. –2. 7. 1944) jamči ravnopravnost Srba, Muslimana i Hrvata BiH, čija je BiH zajednička i nedjeljiva domovina, slobodu vjeroispovijesti i savjesti, slobodu zbora i dogovora, udruživanja i štampe, ličnu i imovinsku sigurnost građana, slobodu privatne inicijative u privrednom životu, ravnopravnost žene s muškarcem. www.znaci.net (pristupljeno: 15. 12. 2018).

² Bosni i Hercegovini, u kojoj će Srbi, Muslimani i Hrvati živjeti potpuno ravnopravno i slobodno, zajamčena su u demokratskoj i federativnoj Jugoslaviji sva prava, a koja pripadaju svakoj federalnoj jedinici, Ibid. O stjecanju statusa federalne jedinice unutar Jugoslavije više u: Pejanović, 2016: 32-36, 42-44.

³ Odluka o ustrojstvu i radu narodnooslobodilačkih odbora i narodnooslobodilačkih skupština u Federalnoj BiH – član 8.: “O podjeli BiH na oblasti, okruge i srezove, opštine, gradove i sela odlučuje ZAVNOBiH, vodeći računa o ekonomskim, geografskim i saobraćajnim prilikama, kao i o tome da se tom podjelom obezbijedi maksimalno učešće naroda u vlasti i njegova kontrola nad njom”. www.znaci.net.

⁴ Službeni glasnik BiH br. 10/2001. U daljnjem tekstu SPS.

nacija i u skladu sa međunarodnim pravom” uz naznaku – član 10. SPS-a – da se na Sporazum ne mogu staviti nikakva ograničenja.

Navedena rješenja, *grosso modo*, rezultat su djelovanja Međunarodne arbitražne komisije – Badinterove komisije, osnovane povodom Konferencije o bivšoj Jugoslaviji u Hagu 1991. godine. Njena arbitraža ima snagu međunarodne presude, te je kao takva postala sastavni dio međunarodnog javnog prava. (Peščanik.net, 2018) Komisija koju su sačinjavali predsjednici ustavnih sudova država osnivača (6) Evropske zajednice kreirala je dokument koji sadrži 10 mišljenja, pri čemu prva četiri mišljenja (posebno 2, 3 i 4) referiraju na BiH. U Mišljenju broj 1. Komisija konstatira: “da je SFRJ u procesu raspadanja ... da je na republikama da riješe one probleme državne sukcesije ... u skladu sa principima i pravilima međunarodnog prava uz posebnu pažnju prema ljudskim pravima i pravima naroda i manjina i da je na republikama koje to žele da zajednički djeluju na stvaranju nove asocijacije koja bi imala demokratske institucije po njihovom izboru.” Mišljenje broj 3. referira na problem granica koji treba rješavati u skladu sa sljedećim kriterijima: spoljne granice će morati da se poštuju u svim slučajevima, demarkacione linije između Hrvatske i Srbije ili između Srbije i Bosne i Hercegovine moći će da se mijenjaju samo putem slobodnog i međusobnog dogovora, te ako se ne dogovori suprotno, ranije granice poprimaju karakter granica koje štiti međunarodno pravo – princip *status quo* i naročito princip *uti possidetis iuris qui*.⁵ Mišljenje broj 4. nastalo je kao rezultat zahtjeva Bosne i Hercegovine za njeno priznanje od zemalja članica Evropske zajednice. Komisija prije iznošenja mišljenja konstatira da: “Važeći Ustav SR BiH garantira jednaka prava: narodima BiH – Muslimanima, Srbima i Hrvatima – i pripadnicima drugih naroda i etničkih grupa koji žive na njenoj teritoriji” te da je prema amandmanu LX Ustava BiH: “Republika BiH suverena demokratska država ravnopravnih građana, naroda BiH – Muslimana, Srba i Hrvata – i pripadnika drugih naroda i etničkih grupa koji žive na njenoj teritoriji”. Pravo na nezavisnost Komisija vezuje za pružanje garancija da zahtjev

⁵ U Mišljenju broj 8. Komisija konstatira da je okončan proces raspadanja SFRJ i da nijedan entitet koji je proistekao iz tog raspadanja ne može da pretendira da bude isključivi nasljednik SFRJ. Mišljenje broj 2. nastalo je povodom pitanja Republike Srbije: “Da li srpsko stanovništvo iz Hrvatske i BiH kao konstitutivan narod Jugoslavije uživa pravo na samoopredjeljenje?” Iz odgovora Komisije jasno proizlazi da bez obzira na okolnosti (ma kakve okolnosti bile) pravo na samoopredjeljenje ne može dovesti do izmjena granica koje postoje u trenutku nezavisnosti (*uti possidetis iuris*), osim u slučaju da se zainteresirane države suprotno dogovore, istovremeno konstatujući da srpsko stanovništvo iz BiH i Hrvatske treba da uživa sva prava koja su prema važećim međunarodnim konvencijama priznata manjinama. Ovaj zahtjev se postavlja svim republikama u odnosu na manjine koje su ustanovljene na njihovim teritorijama. Pored toga, Ustav SFRJ (alineje 2. i 4. čl. 5.) utvrđuje da se konzistentnost teritorija i republičke granice ne mogu mijenjati bez njihove saglasnosti. (Peščanik.net, 2018)

za priznanje bude formulisan putem referenduma,⁶ na koji bi bili pozvani da (pod međunarodnom kontrolom) učestvuju svi građani Bosne i Hercegovine. Sve navedene postavke morale su da budu potvrđene kroz odbranu nezavisnosti BiH od agresije uz ogromne žrtve. Značajan doprinos u osvajanju i odbrani slobode imao je Međunarodni krivični tribunal za bivšu Jugoslaviju⁷ – MKSJ, koji je temeljem poglavlja VII Povelje UN-a, odnosno Rezolucije 827 od 25. 5. 1993. godine, osnovalo Vijeće sigurnosti UN-a.

PROBLEMATIZIRANJE OGRANIČENJA

Dejtonski mirovni sporazum (Ustav) verificirao je ratne rezultate, uz teritorijalni preustroj države, sa znatno izmijenjenom nacionalnom slikom i atribuiranjem entitetu imena republika. Njegov sadržaj, u osnovi, reflektira ostvareni interesni kompromis velikih sila. Navedena provenijencija ustavnih rješenja ukazuje na postojanje “konzistentnih ograničenja”, poput asimetričnog entitetskog uređenja – centralizacije u Republici Srpskoj i decentralizacije u Federaciji BiH, prekomjerne različitosti entitetskih propisa, normativne decentralizacije (rascjepkanosti) u Federaciji BiH i značajne autonomije kantona, nesrazmjera nadležnosti i odgovornosti za realizaciju ciljeva iz nadležnosti, kao što je slučaj, primjera radi, s visokim obrazovanjem. Pored toga, ustavnim rješenjima se ne garantira mogućnost konzumiranja jednakog izbornog prava na području cijele države, što upućuje na kršenje načela zabrane diskriminacije. S druge strane, praksa bilježi primjere pozitivne diskriminacije za prekršitelje zakona.⁸ Ipak, analiza mirovnih (ustavnih) rješenja nudi i nešto drugačiju sliku od one kakva se prezentira u javnosti. U tom smislu težinu datih ograničenja (međunarodnog karaktera) nije moguće utvrditi bez analize

⁶ Uslijedio je referendum – 29. 2. i 1. 3. 1992. godine. Referendumsko pitanje je glasilo: “Jeste li za suverenu i nezavisnu Bosnu i Hercegovinu, državu ravnopravnih građana, naroda BiH – Muslimana, Srba, Hrvata i pripadnika drugih naroda koji u njoj žive?” Na referendumu je glasalo 2.073.568 građana uz izlaznost od 63,7%, od kojih se 99,7% izjasnilo za nezavisnost. Mjesec dana potom uslijedio je početak procesa međunarodnog priznanja BiH i njen prijem u članstvo UN – 22. 5. 1992. godine, Rezolucija Vijeća sigurnosti UN-a broj 757. <http://hr.wikipedia.org> (pristupljeno: 18. 12. 2018)

⁷ Puni naziv suda – Međunarodni tribunal za kažnjavanje osoba odgovornih za teška kršenja međunarodnog humanitarnog prava počinjena na području bivše Jugoslavije. Temelj rada Tribunala u Den Haagu je Statut koji pravno obavezuje sve države članice. Tribunal je počeo s radom 18. 11. 1993. godine. Statutom su obuhvaćena i teška kršenja Ženevskih konvencija iz 1949, kršenje zakona i običaja rata, kažnjavanje genocida te zločini protiv čovječnosti. www.icty.org (pristupljeno: 18. 12. 2018)

⁸ Nasuprot tome, u Zemaljskom ustavu (Štatutu) za Bosnu i Hercegovinu (1910), u dijelu koji tretira izborni red – pravo biranja i pravo izbora – član 2., propisano je da: “Nemaju pravo biranja sva ona lica, nad čijim je imanjem proglašen stečaj, za vrijeme dok traje kriza” (Imamović, 1997: 439).

udjela domaćeg zakonodavca u kreiranju normativnog okvira, s obzirom na to da on determinira ekonomsku, političku i socijalnu sliku u zemlji.

Data ograničenja – pogled s vedrije strane

Prema članu 1. Općeg okvirnog sporazuma:⁹ “Strane će sprovoditi svoje odnose u skladu sa principima izloženim u Povelji Ujedinjenih nacija, kao i u Helsinškom završnom aktu i drugim dokumentima Organizacije za sigurnost i saradnju u Evropi. Posebno, strane će u potpunosti poštovati suverenu jednakost jedna druge, rješavat će sporna pitanja mirnim sredstvima i uzdržavat će se od bilo kakvih akcija, putem prijetnje ili upotrebe sile ili na bilo koji drugi način, protiv teritorijalnog integriteta ili političke nezavisnosti Bosne i Hercegovine ili bilo koje druge države.” Na ovu odredbu naslanja se član 4. Sporazuma: “Strane pozdravljaju i prihvataju izborni program za BiH kao što je izloženo u Aneksu 3. Strane će u potpunosti poštovati i promovisati ispunjenje tog programa.”

Ustav BiH (Aneks 4) u Preambuli, pored opredijeljenosti za suverenitet, teritorijalni integritet i političku nezavisnost BiH te pozivanja na univerzalnu Deklaraciju o ljudskim pravima, donosi, istina u diskretnom obimu, i ekonomske odredbe koje referiraju na potrebu poticanja općeg blagostanja i ekonomskog razvoja, a što će se ostvariti kroz zaštitu privatnog vlasništva i unapređenje tržišne privrede. Navođenje zaštite privatnog vlasništva je vrlo bitno jer je ono uvjet za razvoj privatnog poduzetništva i, uz pravila fer tržišnog nadmetanja, predstavlja *conditio sine qua non* razvoja tržišne ekonomije. Ovome treba dodati i odredbu iz člana I Ustava prema kojoj Bosna i Hercegovina i entiteti neće ometati punu slobodu kretanja roba, usluga, ljudi i kapitala, čime se na bh. tržištu garantiraju osnovne slobode. Iz današnjeg ugla djeluju pomalo iznenađujuće (skoro pa nevjerovatno) odredbe iz Aneksa 9. – Sporazum o osnivanju Javnih korporacija BiH, prema kojima se (član 2.) kod osnivanja saobraćajne (transportne) korporacije, uz konstatiranje potrebe za njenim osnivanjem, kod izbora rukovodstva i osoblja korporacije insistira na kompetentnosti.¹⁰ Na istoj

⁹ Opći okvirni sporazum za mir u Bosni i Hercegovini zaključen je 21. 11. 1995. godine. Strane potpisnice su: Republika Bosna i Hercegovina, Republika Hrvatska i Savezna Republika Jugoslavija. Mirovni sporazum se sastoji od Općeg okvirnog sporazuma, Sporazuma o njegovom potpisivanju te 11 aneksa po numeraciji, plus aneksi: 1-A (Vojni aspekt mirovnog sporazuma) i 1-B (Regionalna stabilizacija). www.udcsarajevo.org/Dokumenti/Dejtonski-mirovni-sporazum.pdf (pristupljeno: 20. 12. 2018).

¹⁰ Strane, priznajući neposrednu potrebu za osnivanjem javne korporacije za organiziranje i rad saobraćajnih kapaciteta kao što su ceste, željezničke pruge i luke, na njihovu zajedničku dobrobit, ovim osnivaju saobraćajnu korporaciju u tu svrhu. Saobraćajna korporacija biraće profesionalno kompetentni odbor direktora, službenike i osoblje. (Ibid.)

teleološkoj ravni je i član 5. ovog Sporazuma, pod naslovom Etika, kojim se regulira pitanje sukoba interesa.¹¹

Član II Ustava tretira pitanje ljudskih prava i sloboda na način da nameće obavezu Bosni i Hercegovini i entitetima da osiguraju najveći nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda.¹² Prava i slobode predviđeni u Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i njenim protokolima direktno se primjenjuju u BiH. Oni imaju prioritet nad svim drugim zakonima. Istovremeno, utvrđen je katalog prava na koja ove odredbe prioriteto referiraju: pravo na život, pravo na imovinu, pravo na slobodu i sigurnost osoba, pravo da ne budu podvrgnute torturi, pravo da ne budu podvrgnute ropstvu ili poniznosti, pravo na fer saslušanje u građanskim i krivičnim stvarima, pravo na privatan i porodičan život, sloboda misli, savjesti i vjera, sloboda izražavanja, sloboda mirnog okupljanja i udruživanja, pravo na porodicu, pravo na obrazovanje, pravo na slobodu kretanja i prebivalište, što kroz pozivanje na relevantne međunarodne dokumente proširuje listu prava na i.a. prava iz radnog odnosa i pravo na socijalnu sigurnost i socijalnu zaštitu. (Steiner et al., 2010: 416-423) Načelom nediskriminacije, odnosno zabrane diskriminacije – član II/4. Ustava, nastoji se osigurati uživanje prava i sloboda bez obzira na spol, rasu, vjeru, jezik, nacionalno i društveno porijeklo. Istim članom Ustava utvrđena je obaveza države (BiH), svih sudova, ustanova, organa vlasti te entitetskih organa da primjenjuju ljudska prava i osnovne slobode.

Sporazumom o ljudskim pravima (Aneks 6.) potvrđuje se i pojačava obaveza poštivanja (osiguranja) najvišeg nivoa međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda (i.a. – pravo na imovinu, pravo na obrazovanje), što treba činiti bez diskriminacije na bilo kojoj osnovi, kao što su: spol, rasa, jezik,¹³ vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno i društveno porijeklo. Pored toga, Sporazumom o ljudskim pravima – članovima 4–6., vrši se introdukcija nove institucije – Ured ombudsmena za ljudska prava, utvrđuje jurisdikcija ombudsmena i njegova ovlaštenja. Na značaj institucionalne zaštite ljudskih prava upućuje i Ustav Federacije BiH (2006) – Glava II: Ljudska prava i osnovne

¹¹ Članovi komisije i direktori saobraćajne korporacije ne mogu imati zaposlenje ili bilo kakav finansijski odnos sa bilo kojim drugim preduzećem koje ima ili traži ugovor ... sa komisijom ili korporacijom, i isto tako koja imaju interese na koje se može direktno utjecati neaktivnošću ili aktivnošću članova i direktora komisije. (Ibid.)

¹² U članu X Ustava – Izmjene i dopune, navodi se da Ustav može biti mijenjan i dopunjavan odlukom Parlamentarne skupštine, koja uključuje dvotrećinsku većinu prisutnih i koji su glasali u Predstavničkom domu, ali i, što je posebno bitno u navedenom kontekstu, da se nijednim amandmanom na ovaj Ustav ne može eliminirati niti umanjiti bilo koje od prava i sloboda iz člana II ovog Ustava, niti izmijeniti ova odredba.

¹³ Kršenje načela nediskriminacije prisutno je i u odnosu na bosanski jezik. Ovo i pored činjenice da se prema popisu iz 1991. godine, kao i popisu iz 2013. godine, najveći broj građana izjasnio da govori bosanskim jezikom.

slobode, propisujući obavezu djelovanja tri ombudsmena koje imenuje Parlament FBiH, po jednog iz svakog konstitutivnog naroda. Ombudsmeni su dužni, shodno članu 2. ovog dijela Ustava, štititi ljudsko dostojanstvo, pravo i slobode zajamčene ovim ustavom, što će činiti instrumentima navedenim u Aneksu i ustavima kantona, te će naročito raditi na otklanjanju posljedica kršenja ljudskih prava i sloboda, a posebno posljedica etničkog progona. Njihovo djelovanje mora biti u skladu sa zakonom i principima morala i pravde. U ostvarenju jasno utvrđenog cilja ombudsmeni mogu, prema članu 5. Ustava, ispitivati djelatnosti bilo koje institucije Federacije, kantona, grada ili općina, kao i bilo koje druge institucije ili osobe koje su negirale ljudsko dostojanstvo, prava ili slobode. Uz to, ombudsmen ima pravo, sukladno članu 6. Ustava, pokretati postupak pred nadležnim sudovima i intervenirati u postupcima koji su u toku, dok u izvršavanju svojih funkcija – član 7. Ustava, može istraživati sva službena dokumenta, uključujući i tajna, kao i sudske i upravne spise, i zahtijevati saradnju od svake osobe, posebno u pribavljanju informacija, dokumenata i spisa. Istovremeno, ombudsmen može prisustvovati sudskim i upravnim postupcima, sastancima drugih organa, te može pristupiti svim mjestima gdje su osobe lišene slobode zatvorene ili gdje rade i prekontrolirati ih. Pored navedenih mirovnih (ustavnih) rješenja, pozicija ombudsmena je regulirana i Zakonom o ombudsmenu za ljudska prava.¹⁴ Po značaju se izdvajaju odredbe člana 4. Zakona: “Nadležnost ombudsmena sadržaće ovlaštenja da provodi istrage u svim žalbama vezano za slabo funkcioniranje sudskog sistema ili nepravilnim procesuiranjem individualnih predmeta i da preporuči odgovarajuće pojedinačne ili opće mjere. Ombudsmen se neće miješati u proces odlučivanja sudova, ali može pokrenuti sudske postupke ili intervenirati u toku postupka koji se vodi, kad god ustanovi da je takva aktivnost neophodna pri obavljanju njegovih dužnosti” zatim člana 6.: “Ombudsmen može proslijediti predmete o navodnim povredama ljudskih prava najvišim sudskim organima BiH koji su nadležni za pitanja ljudskih prava ... kad god ustanovi da je to neophodno za efikasno sprovođenje svojih dužnosti” kao i člana 30. Zakona: “Kada ombudsmen u obavljanju svojih dužnosti sazna za ponašanje ili radnju koja predstavlja krivično djelo, o tome će obavijestiti nadležne organe tužilaštva.”

Naša ograničenja

Postratni (postdejtonski) period karakterizira izgradnja sistema baziranog na novom dominantnom vlasničkom obliku – privatnom vlasništvu. To je značilo potrebu transformacije ranijeg društvenog vlasništva u privatno vlasništvo, preko procesa privatizacije, koji je u značajnoj mjeri determinirao uku-

¹⁴ Službeni glasnik BiH br. 19/2002, 35/2004, 32/2006, 38/2006, 50/2008.

pne društvene procese. Kada je riječ o izgradnji pravnog sistema i ostvarenju normativne funkcije države, one se mogu pratiti kroz dvije referentne tačke – izuzetno loš privatizacijski model i izostanak restitucije. Unutar navedenog perioda svjedočili smo kreiranju vlastitih (normativnih) ograničenja.¹⁵ Niz je takvih primjera, ali na ovom mjestu, zbog njegovog značaja, izdvojiti će se Zakon o konkurenciji.¹⁶ Naime, propisi o tržišnom nadmetanju odražavaju sistem vrijednosti društva, kroz njegov odnos prema potrebi fer takmičenja. Poštena konkurencija je uvjet za ekonomski i društveni napredak. Idealna konkurencija, na teorijskoj ravni, upućuje na postojanje neograničeno velikog broja neograničeno malih poslovnih subjekata, koji su ravnopravni na tržištu. Ravnopravnost podrazumijeva i jednake uvjete pri registraciji (ulasku na tržište), ali i prilikom prestanka poslovnih subjekata (stečaj, likvidacija). U ekonomskom smislu to bi značilo kvalitetnije, raznovrsnije i jeftinije proizvode, bolju uslugu, poticanje inovativnosti, što u zbirnom izrazu utječe na povećanje bruto društvenog proizvoda i zaposlenosti.¹⁷ Prva verzija državnog zakona o konkurenciji usvojena je 2001. godine, čiji je najveći nedostatak bio izostanak sankcija. Taj nedostatak, s još nekim dopunama, otklonjen je četiri godine poslije. Međutim, ni za novi zakon se ne može reći da je imun na nedostatke, a najveći od njih sadržan je u načinu odlučivanja (član 24. ZK-a) koji implicira etnički, odnosno entitetski veto, na način da je za svaku (punovažnu) odluku Konkurencijskog vijeća kojom se tretira potencijalno nedozvoljeno ponašanje poslovnih subjekata (tržišnih natjecatelja) – zabranjeni sporazumi, zloupotreba vladajućeg položaja i koncentracije – potreban jedan glas pripadnika svakog od tri konstitutivna naroda. Drugim riječima, u Vijeću koje broji ukupno šest članova, po principu pariteta (2+2+2), većina od pet glasova Vijeća (kvorum) nije tri glasa, niti četiri glasa, već se odluka, očito, treba donijeti konsenzusom. Na ovaj način se otvara prostor mogućim zloupotrebama i u značajnoj mjeri relativiziraju pozitivni segmenti i dosezi Zakona o konkurenciji, a time i značaj što ga fer tržišno nadmetanje ima za privredni sistem, odnosno za društvo u cjelini.

¹⁵ Ivo M. Tomić (2009: 51), pozivajući se na Gustava Radbrucha, navodi tri temeljne vrijednosti prava: pravdu, pravnu sigurnost i svrsishodnost.

¹⁶ Službeni glasnik BiH br. 48/05, 76/07, 80/09. U daljnjem tekstu ZK.

¹⁷ Na značaj konkurencije svojim naslovom upućuje i Glava VI Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) – Usklađivanje zakona, provođenje zakona i pravila konkurencije. Pored konkurencije, osnovne sastavnice ove glave su: državna pomoć, javna preduzeća, pravo intelektualnog vlasništva, javne nabavke, standardizacija, mjeriteljstvo, akreditacija i ocjeњivanje usklađenosti, zaštita potrošača, uvjeti rada i jednake mogućnosti.

U istu kategoriju, u ovom slučaju kao osnov za fer političku utakmicu, spada Izborni zakon BiH.¹⁸ Ovaj zakon, koji je od momenta usvajanja do danas mijenjan u prosjeku skoro svake godine, sadrži pojedine odredbe koje relativiziraju značaj fer političke borbe, čine upitnim pitanje izbornog legitimiteta i time u velikoj mjeri zatvaraju prostor izgradnji demokratskog društva. Kao reprezentativni primjer u navedenom kontekstu izdvajaju se odredbe zakona o kompenzacijskim mandatima. Tako je članom 9.2. Zakona predviđeno da: “Od 28 članova Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, koje neposredno biraju birači registrovani za glasanje na teritoriji Federacije BiH, dvadeset jedan (21) bira se iz višečlanih izbornih jedinica prema formuli proporcionalne zastupljenosti ... a sedam su kompenzacijski mandati. Od 14 članova iz Republike Srpske devet se bira proporcionalno, a pet su kompenzacijski mandati”, dok u članu 10.2. Izbornog zakona stoji da: “Od 98 mandata za Predstavnički dom Parlamenta Federacije BiH između 23% i 27% su kompenzacijski mandati.”

NAŠE MOGUĆNOSTI – ŠTA MOŽEMO (MORAMO) URADITI

Iz navedenih, ali i mnogih drugih nenavedenih nedostataka, može se izvesti i optimističan zaključak – postoji veliki prostor za poboljšanje. Pri tome se prvenstveno misli na nužna poboljšanja u poslovnom, fiskalnom i monetarnom sistemu, ali i poboljšanja u oblasti visokog obrazovanja te integracijskog procesa.

Poslovni sistem

Promjene u poslovnom sistemu ponajprije referiraju na sistem državne pomoći, potporu malim i srednjim preduzećima, unapređenje stečajnih propisa i prakse te osnivanje privrednih sudova u Federaciji BiH. Sistem državne pomoći predstavlja standard u Evropskoj uniji, na što upućuju odredbe Rimskog ugovora (1957) kojim je utemeljena Evropska ekonomska zajednica, kao i skoro neizmijenjene odredbe važećeg Lisabonskog ugovora. Državne potpore su odraz i instrument državnog intervencionizma i poduzimaju se s ciljem preveniranja i prevladavanja kriznih situacija, na koje privatni sektor, odnosno tržišni mehanizmi, nisu u stanju odgovoriti. Opravdanje za intervenciju na tržištu država nalazi u tržišnim nedostacima (propustima): javna dobra, monopoliziranje tržišta, eksternalije, nesavršene informacije, institucionalne krutosti, pritisak strane konkurencije. Polaznu tačku u razmatranju značaja državnih potpora predstavljaju ekonomske funkcije države: realokacija resursa, redistri-

¹⁸ Službeni glasnik BiH br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 77/05, 11/06, 24/06, 33/08, 37/08, 32/10, 18/13, 7/14, 31/16.

bucija dohotka i stabilizacija gospodarskih tokova. Ove funkcije se ostvaruju upotrebom javnih sredstava, po pravilu iz budžeta. To ne mora značiti samo upotrebu javnih sredstava već i odricanje od dijela javnih prihoda – npr. putem poreznih olakšica ili poreznih oslobođanja. Osnovne vrste državne pomoći u državama članicama EU jesu: regionalna, sektorska, horizontalna (za mala i srednja preduzeća, zaštitu okoliša, istraživačko-razvojnu djelatnost), te posebne vrste pomoći (spašavanje i restrukturiranje preduzeća, potpore u privatizaciji, za zapošljavanje, obuku i sl.). U svakoj zemlji potpora poljoprivredi posmatra se odvojeno. Osnovni instrumenti (oblici) pomoći su: grant, preferencijalni krediti, porezne olakšice i porezna oslobođanja, dioničko učešće, državne kreditne garancije. Države članice EU za navedene vrste pomoći izdvajaju najmanje 3% BDP-a, pri čemu najjače države izdvajaju najviše javnih sredstava za istraživačko-razvojnu djelatnost. Ovome treba dodati iznos potpore za poljoprivredu koji se u članicama EU kreće između 1 i 1,5% BDP-a. Uz to, iz komunitarnog budžeta se za poticaje poljoprivrednicima godišnje u EU izdvaja nekoliko desetina milijardi eura.

Državni Zakon o sistemu državne pomoći usvojen je 2012. godine.¹⁹ Ovaj zakon predviđa davanje potpora za: unapređenje ekonomskog razvoja BiH, unapređenje projekata od zajedničkog evropskog interesa u BiH ili za otklanjanje ozbiljnog poremećaja gospodarstva BiH, unapređenje kulture i očuvanje nasljeđa, olakšavanje razvoja određenih ekonomskih djelatnosti ili određenih ekonomskih područja, zatim za mala i srednja preduzeća, zaštitu okoliša i uštedu energije, obeštećivanje, spašavanje ili restrukturiranje poslovnih subjekata, obuku zaposlenih, zapošljavanje – stvaranje novih radnih mjesta, istraživanje i razvoj, kao i za naknadu materijalne štete uvjetovane prirodnim nepogodama. Davatelji državne potpore su: BiH, entiteti, Brčko distrikt, kantonalne, gradske i općinske uprave putem ovlaštenih pravnih osoba te svaka pravna osoba koja dodjeljuje ili upravlja državnim potporom. Korisnici državne potpore su poslovni subjekti koji obavljaju poslovnu djelatnost. Prema podacima nadležne institucije – Vijeća za državnu pomoć, tokom 2015. godine izdvojeno je cca 1,06% BDP-a, što je znatno ispod evropskog standarda. Ovome treba dodati da je u ovaj iznos uključena potpora poljoprivrednicima (udio od cca 50%), iako se Zakon o sistemu državne pomoći ne odnosi na poljoprivredu.²⁰

Mala i srednja preduzeća (MSP) predstavljaju po brojnosti najznačajniju kategoriju poslovnih subjekata u razvijenim zemljama. U svim tim zemljama MSP-u se pruža institucionalna podrška kod nastupa na tržištu. To znači da svaka država izdvaja dio javnih sredstava za poticaje malom / srednjem podu-

¹⁹ Službeni glasnik BiH br. 10/12.

²⁰ www.szdp.gov.ba (pristupljeno: 20. 12. 2018).

zetništvu. U Federaciji BiH po Zakonu o poticaju razvoja male privrede²¹ iz 2006. godine propisano je da se iz federalnog budžeta za MSP izdvaja do 2% sredstava. Ovaj glavni nedostatak zakona se da ispraviti na način da se umjesto navedene odredbe predvidi izdvajanje “od najmanje 2%” sredstava iz budžeta u Federaciji BiH te iz svih kantonalnih budžeta također najmanje 2% budžetskih sredstava. Istovremeno, potrebno je ustrojiti registar malih i srednjih preduzeća. Pomoć malim i srednjim preduzećima moguća je putem državnih kreditnih garancija, odnosno temeljem garancijskih fondova. Naime, da bi poboljšale poziciju malih poduzetnika, države članice EU, uključujući Republiku Hrvatsku, unutar sistema državnih potpora, kao jednu od mogućnosti, koriste državne kreditne garancije. To čine na institucionalan način osnivanjem garancijskih fondova. Po evropskim iskustvima ovaj Fond se pojavljuje kao garant za kredite što ih mali poduzetnici traže kod banaka u iznosu do 80% glavnice. Na ovaj način država (entiteti, kantoni) omogućavaju malim poduzetnicima da brže i lakše dođu do kreditnih sredstava te da dođu do jeftinijeg novca (niže kamatne stope). Istovremeno, zahvaljujući efektu multiplikatora povećava se broj poduzetnika koji mogu doći do kredita u odnosu na potporu putem granta, koju bi mali poduzetnici primili od države, što znači da se povećava novčani potencijal poduzetnika, ali se isto tako, za isti iznos, povećavaju kreditni plasmani banaka. Za razliku od Federacije BiH, u Republici Srpskoj već duži niz godina postoji Zakon o garancijskom fondu (2010).

Stečaj predstavlja veoma važan institut za poslovni sistem svake zemlje, jer može značiti definitivni prestanak poslovanja – gašenje privrednog društva, ali, u slučaju prihvatanja stečajnog plana – reorganizacije, i opstanak tog društva na tržištu. Stečaj ima općedruštveni značaj jer su za njegov ishod, pored stečajnog dužnika, njegovih radnika i osnivača (vlasnika), zainteresirani povjerioci, dužnici tog društva, konkurenti te država, i to iz više razloga – mogućeg nestanka poreznog obveznika, zbog socijalnih problema – otpušteni radnici, te zbog slabljenja konkurencije – smanjenjem broja tržišnih natjecatelja. Poboljšanje stanja implicira dosljedniju primjenu Zakona o stečajnom postupku FBiH,²² posebno u dijelu koji se odnosi na potrebu da se, sukladno odredbi Zakona, prije otvaranja stečajnog postupka provede kontrola izvršene privatizacije, odnosno kontrola poslovanja, te u pogledu odredbe prema kojoj se kopija rješenja o otvaranju stečajnog postupka dostavlja, između ostalog, nadležnom tužiteljstvu. Suština se sastoji u zaštiti imovine stečajnog dužnika, jer bez nje nema ni stečajnog postupka, odnosno nema namirenja povjerilaca niti mogućnosti reorganizacije, a to znači i da prava radnika neće biti zaštićena. U zbirnom izrazu veliki gubitnik je i država. Prema dosadašnjoj praksi, reorga-

²¹ Službene novine Federacije BiH br. 17/06.

²² Službene novine Federacije BiH br. 29/03, 32/04, 42/06.

nizacija je skoro u cijelosti neiskorištena te uz nju i mogućnost ulaganja tužbe kojom se osporavaju pravne radnje stečajnog dužnika – kojima se umanjuje imovina tog stečajnog dužnika i time nanosi šteta svim navedenim akterima. Pored navedenog, a s ciljem zaštite interesa radnika, potrebno je (po uzoru na Republiku Hrvatsku) ustrojiti Agenciju za osiguranje radničkih tražbina²³ koja će biti garant za ostvarenje njihovih prava u slučaju da ta prava ne mogu ostvariti kod svog poslodavca. Isto tako, nužno je izvršiti izmjene kaznenog zakonodavstva u dijelu stečajnih kaznenih djela, jer je po postojećim rješenjima vrlo teško prepoznati odgovornu osobu, a još teže dokazati umišljaj, kao osnov odgovornosti.

Reformskom agendom za Bosnu i Hercegovinu (2015), odnosno Akcionim planom, bilo je predviđeno osnivanje privrednih sudova u Federaciji BiH za 2016/2017. godinu. Privredni sudovi postoje u RS već skoro 10 godina. Također, sve susjedne zemlje imaju ovu vrstu specijaliziranih sudova. Oni su postojali u bivšoj SFRJ. Na potrebu njihovog osnivanja upućuju i sljedeći razlozi:

- a) doprinos bržoj registraciji poslovnih subjekata²⁴ i time povećanju porezne baze i bržem zapošljavanju – u zbirnom izrazu poboljšanju ekonomske i socijalne situacije;
- b) brže rješavanje sporova;
- c) efikasniji stečajni postupak – veća mogućnost reorganizacije i opstanka na tržištu stečajnih dužnika;
- d) zapošljavanje nekoliko desetina diplomiranih pravnika – sudija i stručnog osoblja, s obzirom na to da bi se osnovalo 10 privrednih sudova na kantonalnoj razini i uz to jedan privredni sud, kao drugostepeni.

Monetarni sistem

S obzirom na proticanje dva desetljeća od osnivanja Centralne banke BiH, što implicira i promijenjene okolnosti, u postojećem monetarnom sistemu neophodno je napraviti iskorak na način da se povećaju ovlasti Centralne banke, posebno u dijelu koji se tiče načina kreiranja novčane mase, čime bi se dao poticaj tražnji, odnosno stvaranju uvjeta za ekonomski rast i razvoj. Uz to, Centralna banka mora imati ovlasti u pogledu efektivne kontrole nad monetarnim sistemom, pri čemu je najvažniji korak ostvarenje punog nadzora nad radom agencija za bankarstvo. To ujedno znači da ulogu (i ovlasti) ovog regu-

²³ Agencija je osnovana Zakonom o osiguranju potraživanja radnika u slučaju stečaja poslodavca – 2008. godine. Narodne novine br. 86/08.

²⁴ U prilog navedenom – u Federaciji BiH vrijeme potrebno za registraciju privrednih društava je 11,06 dana, a u Republici Srpskoj 1,8 dana. www.dei.gov.ba (pristupljeno: 20. 12. 2018)

latora treba postepeno smanjivati u korist jačanja pozicije Centralne banke.²⁵ Navedeno uključuje i strožiju odgovornost agencija za bankarstvo, posebno u pogledu djelovanja mikrokreditnog sektora i izuzetno visokih kamatnih stopa, ali i kreditnih plasmana komercijalnih banaka, koji već dugi niz godina zadržavaju visoku aktivnu kamatnu stopu, dok je u isto vrijeme kamatna stopa na pozajmljena sredstva (s obzirom na to da su većina strane banke) do kojih dolaze na evropskom finansijskom tržištu, odnosno pasivna kamatna stopa, jedva iznad 0%. Jasno je da je razlika između ovih dviju stopa osnova profitabilnosti banaka te je stoga jasno i zašto banke nude niske kamatne (i to promjenjive) stope na deponirana sredstva, dakle na naš novac kada ga pokušamo oploditi na banci.

Pored navedenog, potrebno je afirmirati zakonsku ulogu Razvojne banke Federacije BiH, koja prema Zakonu²⁶ kojim je osnovana ima za cilj: finansiranje obnove i razvoja privrede FBiH i povećanje zaposlenosti, finansiranje privredne infrastrukture, unapređenje poljoprivredne proizvodnje, finansiranje ruralnog razvoja i ruralnog turizma, finansiranje poticanja izvoza, unapređenje obrazovanja i uvođenje novih tehnologija, potporu razvoja malog i srednjeg poduzetništva, unapređenje zaštite životne sredine, stvaranje jedinstvenog ekonomskog prostora, stvaranje proizvodnih lanaca domaćih proizvoda te ravnomjeran razvoj kantona.

Promjena je posebno potrebna kod glavne institucije na finansijskom tržištu – Komisije za vrijednosne papire. Naime, članom 17.a Zakona²⁷ utvrđena je (ne)odgovornost članova Komisije: “Predsjednik, zamjenik predsjednika, članovi Komisije i zaposleni u Komisiji, kao i osobe koje obavljaju poslove po nalogu Komisije ne mogu biti gonjeni za krivična djela, niti se smatrati odgovornim u građansko-pravnom postupku za bilo koje radnje koje su izvršili u dobroj vjeri u toku izvršenja zadataka iz okvira svojih ovlaštenja.”

Na kraju, potrebna je izmjena zakonskih propisa o kazenoj odgovornosti na tržištu kapitala, i to, primjera radi, člana 226. Zakona o investicionim fondovima:²⁸ “Ko se neovlašteno bavi poslovima zastupanja u prodaji udjela ili dionica investicionih fondova trećim osobama na teritoriji Federacije kaznit će se novčanom kaznom ili kaznom zatvora do šest mjeseci. Ako je ovim krivič-

²⁵ Član VII/1. Ustava BiH: “...u prvih šest godina poslije stupanja na snagu ovog ustava, centralna banka neće moći davati kredite štampanjem novca i u tom pogledu će funkcionirati kao valutni odbor, poslije toga parlamentarna skupština može tu nadležnost dati centralnoj banci”.

²⁶ Službene novine Federacije BiH br. 37/08.

²⁷ Zakon o Komisiji za vrijednosne papire, Službene novine Federacije BiH br. 39/98, 36/99, 33/04, 92/13.

²⁸ Službene novine Federacije BiH br. 25/17.

nim djelom počinitelj pribavio imovinsku korist koja prelazi iznos od 10.000 KM, kaznit će se novčanom kaznom ili kaznom zatvora do jedne godine.”

Fiskalni sistem

Fiskalni sistem predstavlja temelj funkcioniranja svake države. Naš fiskalni sistem ima značajnog prostora za unapređenje, pri čemu se, pored potrebe značajnog smanjenja parafiskaliteta, posebno misli na sistem raspodjele javnih prihoda, strukturu prihoda na relaciji direktni vs. indirektni porezi, porez na dobit te pojedina akcizna rješenja.

Zakon o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji BiH²⁹ propisuje raspodjelu javnih sredstava s jedinstvenog računa na način da kantonima pripada 51,48% sredstava, Federaciji 36,2%, a jedinicama lokalne samouprave 8,42%. Pored toga, među primateljima javnih sredstava našla se i Direkcija za ceste FBiH, s učešćem od 3,9% u raspodjeli javnih prihoda. Dobro bi bilo, s obzirom na to da nije riječ o teritorijalno-političkoj jedinici, da ta sredstva budu raspodijeljena između jedinica lokalne samouprave (50%), kantona (25%) i Federacije (25%). Ovakav odnos raspodjele u službi je afirmacije jedinica lokalne samouprave, u kojima građani ostvaruju najveći dio svojih potreba, što treba posmatrati u kontekstu evropskih rješenja (standarda), pri čemu se posebno misli na rješenja iz Evropske povelje o lokalnoj samoupravi (1985).

U strukturi poreznih prihoda u Federaciji BiH (2015) na prihode od indirektnih poreza (PDV, akcize, cestarine, carine, porez na promet nekretnina) otpada cca 2,84 milijardi KM, a na prihode od direktnih poreza (porez na dobit, porez na dohodak, porez na imovinu, porez na nasljeđe i poklone, porez na prihode ostvarene od igara na sreću i nagradnih igara) cca 515 miliona KM.³⁰ Navedeni odnos prihoda treba posmatrati u kontekstu karakteristika direktnih i indirektnih poreza, gdje se kao glavna prednost direktnih poreza navodi njihova pravednost (oni koji imaju više plaćaju više), dok je glavni nedostatak indirektnih poreza upravo suprotno – njihova nepravednost, uz potrebu istovremenog poređenja sa standardima EU. Pored toga, kada je riječ o direktnim porezima, u slučaju poreza na imovinu, potrebno je promijeniti odnos raspodjele prihoda, tako da se umjesto 70% pripadnosti kantonu, kao što je to slučaj i.a. u Kantonu Sarajevo, a 30% u korist jedinica lokalne samouprave, taj odnos uravnoteži podjelom pola – pola, čime se želi pojačati pozicija jedinica lokalne samouprave. (Rizvanović, 2016: 88-89)

²⁹ Službene novine Federacije BiH br. 22/06, 22/09.

³⁰ Ukupni prihodi u Federaciji BiH iznosili su cca 7,5 milijardi KM. Vidjeti u: Rizvanović, 2016: 202.

U pogledu poreza na dobit, uz zadržavanje postojeće porezne stope (10%), potrebno je izmijeniti zakon na način da se vrate ranije olakšice (umanjenje poreza na dobit) za porezne obveznike, i to za novoosnovano preduzeće za prvu godinu poslovanja umanjenje od 100%, za drugu godinu poslovanja 70% i za treću godinu poslovanja umanjenje od 30%. Osim toga, ranije su bile predviđene olakšice temeljem reinvestiranja ostvarene dobiti. (Ibid.: 79-87)

Akcize predstavljaju posebni (dodatni) porez na potrošnju. Uvođenje akciza (trošarina) u svakom fiskalnom sistemu počiva na nekoliko razloga: zdravstvenom, ekonomskom, socijalnom, ekološkom, razlogu vezanom za poskupljenje uvoznih proizvoda, ili pak za načelo korisnosti. Prema Zakonu o akcizama BiH³¹ akcizni proizvodi su: naftni derivati, duhanske prerađevine, kafa, alkohol i alkoholna pića, pivo i vino te pored njih i bezalkoholna pića. Dodatnim nametom na bezalkoholna pića, osim stimuliranja uvoza te vrste napitaka iz zemalja koje ne poznaju takvu vrstu akciza, destimulira se razvoj domaće proizvodnje – prvenstveno voćarstva, ali i razvoj prerađivačke industrije, te pogađaju siromašnije kategorije stanovništva, čime se referira i na dječiju hranu, što treba dovesti u vezu s nepravednim jednostopnim sistemom PDV-a. Pored toga, naša zakonska rješenja poznaju načelo jednakosti akciza za domaće i uvozne proizvode, koje nije u skladu s načelom nacionalnog fiskalnog suvereniteta.

Visoko obrazovanje

Stanje u visokom obrazovanju se može okarakterizirati kao vrlo loše. Uvažavajući strateški karakter visokog obrazovanja, potrebno je promijeniti temeljne postavke, što nužno implicira i promjenu odnosa države prema visokom obrazovanju. Uvjet za takvo što je da se na državnom ili entitetskom nivou uradi studija izvodivosti razvoja visokog obrazovanja. Na taj način će se doći do spoznaje o broju visokoškolskih ustanova, njihovoj strukturi, broju nastavnika i saradnika, njihovim primanjima, mobilnosti domaćih nastavnika unutar zemlje, odnosno potrebi uvoza nastavnika iz susjednih zemalja, raspoloživom prostoru, tehničkoj opremljenosti, opremljenosti biblioteka, izdavačkoj djelatnosti, broju studenata, njihovoj strukturi (usmjerenju) te temeljem toga – uvida u stvarno stanje, napraviti projekciju potreba, koja predstavlja osnov izgradnje konzistentnog modela visokog obrazovanja. Navedeni korak podrazumijeva znatno povećanje iznosa sredstava koja se izdvajaju za visoko obrazovanje i istraživačko-razvojnu djelatnost.

Polazeći od neadekvatne pozicije visokoškolskih ustanova, visokog obrazovanja općenito, koja je u Federaciji BiH značajnim dijelom rezultat isklju-

³¹ Službeni glasnik BiH br. 62/04, 48/05, 49/09, 49/14, 60/14.

čivo kantonalne nadležnosti, to bi neophodno bilo da se s ciljem poboljšanja stanja, poštivanjem postojećih propisa, primijeni načelo supsidijarnosti, kao dio pravne stečevine Evropske unije. Ovo načelo se unutar EU primjenjuje u situaciji kada države članice, pokušavajući riješiti neki problem koji je u njihovoj nadležnosti, a ne u nadležnosti Zajednice, rješavanje tog problema prebacuju na razinu Zajednice (Unije), svjesni da će on biti adekvatnije i učinkovitije riješen na višoj razini. Dakle, u federalnom slučaju kantoni, koji imaju različite relevantne propise, mogu rješavanje ovog problema prepustiti Federaciji. Istovremeno, na nivou države treba utvrditi jedinstvene standarde i kriterije vrednovanja u visokom obrazovanju. U kontekstu odnosa javnih i privatnih visokoškolskih ustanova bitno je istaći potrebu uspostavljanja zajedničkog institucionalnog okvira na rektorskoj razini. Prvi korak u tom pravcu učinjen je polovinom 2017. godine osnivanjem Asocijacije rektora privatnih univerziteta.

Integracijski proces

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) predstavlja najvažniji integracijski dokument za Bosnu i Hercegovinu.³² Sporazum je zaključen polovinom 2008. godine, a stupio je na snagu polovinom 2015. godine. U periodu do stupanja na snagu u ekonomskim (trgovinskim) odnosima između BiH i EU primjenjivan je Privremeni trgovinski sporazum. Sadržaj sporazuma upućuje na obaveze što ih BiH mora ispuniti na integracijskom putu. Te obaveze su jasno naznačene kroz deset glava, kojima se najvećim dijelom tretira ekonomska oblast (tržišne slobode), ali i pitanja poput regionalne³³ i finansijske saradnje.³⁴ Pored toga, Glava I – Opći principi, sadrži načelne odredbe o obavezi poštiva-

³² Član 1. SSP-a: "Ovim se uspostavlja pridruživanje između Zajednice i njenih država članica ... i Bosne i Hercegovine. Ciljevi ovog pridruživanja su da: podrži napore BiH u jačanju demokratije i vladavine prava; doprinese političkoj, ekonomskoj i institucionalnoj stabilnosti u BiH te stabilizaciji u regionu; pruži prikladan okvir za politički dijalog koji omogućava razvoj bliskih političkih odnosa između strana; podrži napore BiH u razvijanju ekonomske i međunarodne saradnje, uključujući i usklađivanje njenog zakonodavstva sa zakonodavstvom Zajednice; podrži nastojanja BiH da završi prijelaz u funkcionalnu tržišnu privredu; promovira skladne ekonomske odnose i postupno razvija oblast slobodne trgovine između Zajednice i BiH, te razvija regionalnu saradnju u svim oblastima obuhvaćenim ovim sporazumom." Akademik Mirko Pejanović (2016: 85-87) članstvo u Evropskoj uniji definira kao pitanje svih pitanja.

³³ Koja referira na regionalni politički dijalog, uspostavljanje prostora slobodne trgovine sukladno odredbama WTO-a, uzajamne ustupke u pogledu kretanja radnika, prava poslovnog nastanjivanja preduzeća, pružanja usluga, kretanja kapitala i sl.

³⁴ Radi postizanja ciljeva ovog Sporazuma BiH može primiti od Zajednice finansijsku pomoć u obliku grantova i zajmova, uključujući zajmove Evropske investicione banke. Finansijska pomoć može obuhvatiti bilo koju oblast saradnje, posebno vodeći računa o pravosuđu, unutrašnjim poslovima, usklađivanju zakonodavstva i ekonomskom razvoju. Član 112. SSP-a.

nja međunarodnih dokumenata u pogledu ljudskih prava, zatim u pogledu saradnje sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju, kao i saradnje u pogledu međusobne trgovine i razvoja projekata od zajedničkog interesa. U ovom dijelu – član 8. SSP-a, vrši se introdukcija zajedničkog organa – Vijeća za stabilizaciju i pridruživanje, čime se na samom početku Sporazuma ukazuje na značaj institucionalnog segmenta: “Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje koje je osnovano u skladu sa članom 115. SSP-a³⁵ redovno će provjeravati, u pravilu jednom godišnje, način na koji BiH provodi ovaj Sporazum te usvaja i provodi zakonodavne, administrativne, institucionalne i ekonomske reforme.” Na institucionalni značaj Vijeća ukazano je i u Glavi II kroz član 11. SSP-a: “Politički dijalog odvija se prvenstveno unutar Vijeća za stabilizaciju i pridruživanje, koje ima opću nadležnost za svako pitanje koje bi strane željele pred njega iznijeti.” Vijeću je povjereno i pitanje rješavanja sporova, što je učinjeno članom 125. SSP-a: “Svaka strana upućuje Vijeću za stabilizaciju i pridruživanje svaki spor koji se tiče primjene i tumačenja ovog Sporazuma”, odnosno članom 126. SSP-a: “Strane će nastojati svaki spor riješiti putem konsultacija u dobroj vjeri u okviru Vijeća za stabilizaciju i pridruživanje (i u drugim tijelima) s ciljem što bržeg postizanja uzajamno prihvatljivog rješenja.” Vijeću za stabilizaciju i pridruživanje će u izvršavanju njegovih dužnosti, shodno članu 118. SSP-a, pomagati Odbor za stabilizaciju i pridruživanje, koji se sastoji od predstavnika Vijeća Evropske unije i predstavnika Evropske komisije s jedne strane i predstavnika Vijeća ministara BiH s druge strane, kao i Parlamentarni odbor za stabilizaciju i pridruživanje – član 121. SSP-a, koji se sastoji od članova Evropskog parlamenta s jedne i članova Parlamentarne skupštine s druge strane. Glava IV SSP-a referira na vitalnu tržišnu slobodu – slobodno kretanje robe, a njene osnovne sastavnice su: industrijski proizvodi, carine, količinska ograničenja, poljoprivreda i ribarstvo, klauzula o revidiranju, zabrana fiskalne diskriminacije, damping i subvencije, klauzula o nestašici, državni monopoli, pravila o porijeklu, dopuštena ograničenja. Po značaju se posebno izdvaja Opća zaštitna klauzula – član 39. SSP-a: “U odnosima između strana primjenjivat će se odredbe člana XIX. GATT-a 1994. i Sporazuma WTO-a o zaštitnim mjerama. Bez obzira na stav 1. ovog člana, kad se neki proizvod jedne strane uvozi na teritoriju druge strane u tako povećanim količinama i pod

³⁵ Član 115. SSP-a: “Ovim se osniva Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje, koje će nadzirati primjenu i provođenje ovog sporazuma. Ono će se sastajati na odgovarajućoj razini u redovnim razmacima i kada to okolnosti zahtijevaju. Razmatrat će sva važna pitanja koja se pojave u okviru ovog Sporazuma i sva druga bilateralna i međunarodna pitanja od obostranog interesa.” Prema članu 116. SSP-a: “Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje sastoji se od članova Vijeća Evropske unije i članova Evropske komisije s jedne, i članova Vijeća ministara BiH, s druge strane. U pitanjima koja se nje tiču Evropska investiciona banka učestvuje u radu Vijeća za stabilizaciju i pridruživanje u svojstvu posmatrača.”

takvim uvjetima da prouzrokuje ili prijeti da prouzrokuje: ozbiljnu štetu domaćoj industriji sličnih ili direktno konkurentnih proizvoda na teritoriji strane uvoznice, ili ozbiljne poremećaje u bilo kojem sektoru privrede ili teškoće koje bi mogle izazvati ozbiljno pogoršanje ekonomske situacije u nekoj regiji strane uvoznice, strana uvoznica može poduzeti odgovarajuće bilateralne zaštitne mjere pod uvjetima i u skladu s postupcima utvrđenim u ovom članu.” Značajno mjesto u strukturi SSP-a pripada Glavi VII, koja nosi naslov – Pravda, sloboda, sigurnost, a kojom su regulirana sljedeća pitanja: jačanje institucija,³⁶ zaštita osobnih podataka, vize, upravljanje granicom, azil i migracije, sprečavanje i kontrola ilegalne imigracije, pranje novca i finansiranje terorizma, saradnja po pitanju nedozvoljenih droga, borba protiv terorizma. Od suštinske je važnosti reguliranje oblasti sprečavanja i borbe protiv organiziranog kriminala i drugih nezakonitih aktivnosti – član 84. SSP-a, što uključuje: krijumčarenje i trgovinu ljudima, fiskalne prevare, nezakonite privredne aktivnosti, nedozvoljenu trgovinu oružjem, korupcije u javnom i privatnom sektoru, krivotvorenje dokumenata, kompjuterski kriminal, nedozvoljenu trgovinu automobilima.

ZAKLJUČAK

Bosna i Hercegovina ima jake temelje državnosti i jasnu nit državnopravnog kontinuiteta, koja, kada je o prošlom stoljeću riječ, upućuje na ZAVNO-BiH i Dejtonski mirovni sporazum. U oba slučaja temelji su sazđani borbom za slobodu, uz ogromne ljudske žrtve. Mirovna rješenja posmatrana iz današnjeg ugla, pored onih koja se zbog svoje provenijencije smatraju logičnim ishodom, nude drugačiju sliku od one koja se u praksi prezentira. U prilog tome idu tadašnje terminološke odrednice, poput kompetentnosti, etike, pozivanja na povelju UN-a i međunarodno pravo, načela – postupanja u dobroj vjeri, zabrane diskriminacije, reciprociteta. Propisi koji su uslijedili nisu na tragu dejtonskih načela i pravnih standarda. Navedeno je potrebno kontekstualizirati sa procesom transformacije vlasništva (društvenog u privatno – privatizacijom) koji nije praćen procesom restitucije.

Normativna dinamika u osnovi odslikava stagnaciju, pretvarajući se u svoju suprotnost – statiku, koja onemogućava ostvarenje temeljnih vrijednosti prava – funkcionalnosti, pravde i pravne sigurnosti. Najbolji primjer za to su Zakon o konkurenciji i Izborni zakon. Bez fer nadmetanja nema ekonomskog i društvenog napretka. Time se sugerira potreba mijenjanja Zakona o konkurenciji, posebno u dijelu koji se tiče načina odlučivanja u Konkurencijskom vijeću, kao i izbornih propisa, *inter alia*, u pogledu: kompenzacijskih mandata, nositelja izbornih mandata, finansiranja iz budžeta i konzumiranja dvostrukog izbornog

³⁶ Potrebu jačanja institucija naznačava i akademik Mirko Pejanović (2016: 183-207).

prava, što predstavlja uvjet izbornog legitimiteta, fer političkog nadmetanja i time demokratiziranja političke scene u BiH. Buduće korekcije zakona moraju uvažavati teleološki segment, u koji će neizostavno biti inkorporiran općedruštveni (zajednički) interes. Uklanjanje postojećih ograničenja omogućit će stabilniji hod te postepeno ostvarenje ekonomskih i socijalnih ciljeva, odnosno realiziranje funkcija države: normativne, ekonomske i socijalne.

Prijedlozi (mogućnosti) za poboljšanje stanja:

- Poslovni sistem: povećati poticaje malim i srednjim preduzećima; dopuniti stečajne propise i učiniti ih funkcionalnijim; povećati funkcionalnost Zakona o sistemu državne pomoći kroz veći procenat izdvajanja javnih sredstava, prioritarno za istraživačko-razvojnu djelatnost; osnovati garancijske fondove i privredne sudove u Federaciji BiH.
- Fiskalni sistem: utvrditi drugačiji model raspodjele javnih prihoda; osnažiti sistem direktnog oporezivanja; ukinuti akcize na bezalkoholna pića.
- Monetarni sistem: ojačati poziciju Centralne banke; iskoristiti potencijal Razvojne banke.
- Integracijski proces: afirmirati pravnu stečevinu EU intenzivnijom primjenom Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, posebno njegovog institucionalnog dijela.

Pored toga, nužno je:

- Institucionalno jačanje: dosljednijom primjenom propisa o ombudsmenima; anuliranjem zakonske mogućnosti ekskulpiranja pojedinaca od odgovornosti.
- Pitanje rascjepkane nadležnosti u visokom obrazovanju rješavati primjenom evropskog načela supsidijarnosti, kao i uvođenjem jedinstvenih standarda i kriterija vrednovanja.

LITERATURA

- Imamović, M., *Historija Bošnjaka*, Bošnjačka zajednica kulture, Izdavačko preduzeće Preporod, Sarajevo, 1997.
- Pejanović, M., *Essays on the Statehood and Political Development of Bosnia and Herzegovina*, TKD Šahinpašić, Sarajevo, 2016.
- Rizvanović, E., *Fiskalne finansije i fiskalni sistem Bosne i Hercegovine*, Ekonomski fakultet Univerziteta "Džemal Bijedić" u Mostaru, Mostar, 2016.
- Steiner, C. et al., *Ustav BiH – komentar*, Konrad Adenauer Stiftung, Sarajevo, 2010.
- Tomić, M. I., *Pravno-logičke i etičke studije*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2009.
- Reformska agenda za Bosnu i Hercegovinu za period 2015–2018.*, Sarajevo, 2015.
- Sporazum o pitanjima sukcesije, *Službeni glasnik BiH* br. 10/2001.

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Europskih zajednica i njihovih država članica i Bosne i Hercegovine, 2008. Dostupno na: www.dei.gov.ba.

Ustav Federacije BiH, Office of the High Representative – OHR, Sarajevo, 2006.

Zakon o ombudsmenu za ljudska prava, *Službeni glasnik BiH* br. 19/02, 35/04, 32/06, 38/06, 50/08.

Zakon o konkurenciji, *Službeni glasnik BiH* br. 48/05, 76/07, 80/09.

Izborni zakon, *Službeni glasnik BiH* br. 23/01, 7/02, 9/02, 20/02, 25/02, 4/04, 20/04, 25/05, 77/05, 11/06, 24/06, 33/08, 37/08, 32/10, 18/13, 7/14, 31/16.

Zakon o sistemu državne pomoći, *Službeni glasnik BiH* br. 10/12.

Zakon o akcizama, *Službeni glasnik BiH* br. 62/04, 48/05, 49/09, 49/14, 60/14.

Zakon o poticaju razvoja male privrede, *Službene novine Federacije BiH* br. 17/06.

Zakon o stečajnom postupku, *Službene novine Federacije BiH* br. 29/03, 32/04, 42/06.

Zakon o Razvojnoj banci, *Službene novine Federacije BiH* br. 37/08.

Zakon o Komisiji za vrijednosne papire, *Službene novine Federacije BiH* br. 39/98, 36/99, 33/04, 92/13.

Zakon o investicionim fondovima, *Službene novine Federacije BiH* br. 25/17.

Zakon o pripadnosti javnih prihoda u Federaciji BiH, *Službene novine Federacije BiH* br. 22/06, 22/09.

Zakon o osiguranju potraživanja radnika u slučaju stečaja poslodavca, *Narodne novine RH* br. 86/08.

www.znaci.net

Pešcanik.net, *10 mišljenja Badinterove komisije*, 18. 11. 2018. Dostupno na: <http://pescanik.net/10-misljenja-badinterove-komisije> (pristupljeno: 13. 12. 2018).

www.icty.org

www.udcsarajevo.org/Dokumenti/Dejtonski-mirovni-sporazum.pdf

www.szdp.gov.ba

www.dei.gov.ba

Dayton Constitution – Foundations, Limitations, Opportunities

ABSTRACT

Bosnia and Herzegovina has strong foundations of statehood and a clear line of state and legal continuity, which, when it comes to the last century, refers to the ZAVNOBiH and the Dayton Peace Agreement. In both cases, the foundations are made from the struggle for freedom, with enormous human victims. The peace solutions viewed from today's angle, in addition to those who, due to their provenance, are considered to be a logical outcome, offer a different picture than the one presented in practice. In support of the mentioned are terminological terms used then, such as: competence, ethics, recalling the UN Charter and international law, principles – acting in good faith, prohibition of discrimination, reciprocity. The regulations that followed are not on the trail of Dayton principles and legal standards. The aforementioned is necessary to contextualize with the process of transformation of ownership (social to private – privatization) which is not followed by the process of restitution.

Normative dynamics basically reflects stagnation, turning into its own contrary – statics, which prevents the realization of the fundamental values of law – functionality, justice and legal certainty. The best example are the Competition Law and the Election Law. Without fair competition, there is no economic and social progress. This suggests the need to amend the Competition Law, especially in the part concerning decision-making in the Competition Council, as well as the electoral regulations, *inter alia*, with regard to: compensatory mandates, holders of electoral mandates, budgetary financing and the consumption of double election law, which represents the condition for election legitimacy, fair political competition, and thus the democratization of the political scene in BiH. Future corrections of the law must respect the teleological segment, in which the common interest will inevitably be incorporated. Removing existing restrictions will enable a more stable course, and gradual realization of economic and social goals, i.e. realization of functions of the state: normative, economic and social.

Suggestions (possibilities) for improving the situation:

- Business system: increase incentives for small and medium-sized enterprises; amend bankruptcy regulations and make them more functional; increase the functionality of the Law on the state aid system through a

higher percentage of allocation of public funds, priority for research and development; to establish guarantee funds and commercial courts in the Federation of BiH.

- Fiscal system: to establish a different model of distribution of public revenues; strengthen the system of direct taxation; abolish excise taxes on non-alcoholic beverages.
- Monetary system: strengthen the position of the Central Bank; use the potential of the Development Bank.
- Integration process: to promote the *acquis communautaire*, through more intensive implementation of the Stabilization and Association Agreement, in particular its institutional part.

In addition, it is necessary:

- Institutional strengthening: more consistent implementation of the Ombudsman regulations; by annulling the legal possibility of excluding individuals from responsibility.
- Address the issue of fragmented competencies in higher education by applying the European principle of subsidiarity, as well as by introducing uniform standards and evaluation criteria.

Key words: Dayton solutions, legal principles, fair competition, integration process, institutional strengthening